
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 EN 374/20

Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn _____ H_____,
B_____, _____ R_____

Antragsteller

bevollmächtigt:
Tyroller
Kanzlei für Bau- und Wirtschaftsrecht,
Greußener Weg 2, 99955 Bad Tennstedt

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch die Thüringer Ministerin für Arbeit,
Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie,
Werner-Seelenbinder-Straße 6, 99096 Erfurt

Antragsgegner

wegen

Gesundheit, Hygiene, Lebens- und Arzneimittel (ohne Krankenhausrecht),
hier: einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und den an das Gericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Groschek

am 13. Juni 2020 **beschlossen**:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller, der seinen Wohnsitz im Landkreis Sömmerda hat, begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung zuletzt die teilweise Außervollzugsetzung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung, soweit darin die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung angeordnet wird.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erließ am 9. Juni 2020 - in Ablösung der bis zum 12. Juni 2020 geltenden Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 12. Mai 2020 (GVBl S. 153) - als Art. 1 der von ihr und der Landesregierung verkündeten Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten die Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO -), die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz noch am selben Tag auf der Internetseite des Ministeriums veröffentlicht wurde. Die Rechtsverordnung, soweit im vorliegenden Streit erheblich, hat danach folgenden Wortlaut:

§ 1 Mindestabstand

(1) Wo immer möglich und zumutbar, ist ein Mindestabstand von wenigstens 1,5 m einzuhalten.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Angehörige des eigenen Haushalts und Angehörige eines weiteren Haushalts. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht.

§ 2 Kontaktbeschränkung

Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen möglichst gering zu halten. Es wird empfohlen, sich nur mit Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 oder mit nicht mehr als zehn sonstigen Personen aufzuhalten und den Personenkreis, zu dem physisch-sozialer Kontakt besteht, möglichst konstant zu halten.

...

§ 6 Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

(1) In Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere in Eisenbahnen, Straßenbahnen und Omnibussen, in Taxen, in Reisebussen und in sonstigen Beförderungsmitteln mit Publikumsverkehr sind die Fahrgäste verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.

(2) In Geschäften mit Publikumsverkehr sind die Kunden verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 gilt die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht für folgende Personen:

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,

2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen Behinderung oder aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen.

(4) Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.

(5) Das Verbot der Verwendung von verfassungsfeindlichen Kennzeichen und sonstigen verbotenen Symbolen, insbesondere nach den §§ 86a und 130 des Strafgesetzbuches und nach den vereinsrechtlichen Vorschriften, bleibt unberührt.

...

§ 18 Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 15. Juli 2020 außer Kraft.

Nach Art. 3 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten tritt die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung am 13. Juni 2020 in Kraft.

Der Antragsteller hat am 8. Juni 2020 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung zunächst gerichtet auf Außervollzugsetzung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung, sodann mit Schreiben vom 11. Juni 2020 der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung beantragt, soweit sie die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung vorschreibt.

Zur Begründung trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, er sei in seinen Grundrechten verletzt, insbesondere in seinem allgemeinen Freiheitsrecht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung. Er weist zunächst auf die Entwicklung der Corona-Pandemie und die widersprüchlichen Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Nutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung hin. Jedenfalls sei die Anordnung einer solchen Bedeckung im Hinblick auf die Entwicklung der Fallzahlen von Infektionen in Thüringen und konkret im Landkreis Sömmerda nicht mehr gerechtfertigt. Dies werde auch durch die Aussagen des Ministerpräsidenten bestätigt. Die Regelung sei ferner nicht geeignet, da sie keine Vorgabe für die Anforderungen an die Dichte der Mund-Nasen-Bedeckung mache. Eine solche Bedeckung könne zudem gesundheitsschädlich sein. Überdies verfehle sie ihren Zweck, nämlich den Fremdschutz, wenn das Personal von Geschäften und Mitarbeiter des öffentlichen Personenverkehrs davon ausgenommen würden.

Der Antragsteller beantragt zuletzt sinngemäß,

§ 6 der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung außer Vollzug zu setzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antragsgegner ist dem Antragsvorbringen entgegengetreten. Die streitige Maßnahme sei trotz sinkender Fallzahlen weiterhin erforderlich und zweckmäßig. Dies belegten unter anderem die in Thüringen und bundesweit aktuell belegten Infektionsausbrüche. Die Maßnahme hätte bei geringer Eingriffsintensität eine hohe Wirksamkeit im Sinne des Infektionsschutzes. Die nicht bußgeldbewehrte Maßnahme, die auch aus gesundheitlichen Gründen Ausnahmen kenne, sei nicht zu unbestimmt, sondern er-

mögliche eine der jeweiligen Situation angepasste Bedeckung. Die Mund-Nasen-Bedeckung böte einen offensichtlichen Fremdschutz und in gewissen Grenzen auch Eigenschutz, was aktuelle Studien bewiesen. Die Verpflichtung sei sachlich begründet auf solche Bereiche begrenzt, in denen regelmäßig der ansonsten geforderte Mindestabstand nicht gewährleistet wäre. Einen perfekten Schutz müsse der Verordnungsgeber nicht gewährleisten. Jedenfalls müsse im Sinne einer Interessenabwägung den Belangen des Gesundheitsschutzes der Vorrang gegenüber den Interessen des Antragstellers eine höhere Bedeutung zukommen.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag ist zulässig.

Seine Statthaftigkeit ergibt sich aus § 47 Abs. 6 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 ThürAGVwGO. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von - wie hier - im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Der Antragsteller ist auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Er ist jedenfalls durch die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten (alltäglichen) Situationen in seinem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, betroffen.

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass der Antragsteller bislang in der Hauptsache noch keinen Normenkontrollantrag anhängig gemacht hat, da er in Anlehnung an die für den vorläufigen Rechtsschutz geltenden Vorschriften nach §§ 80, 123 VwGO auch bereits zuvor gestellt werden kann (Beschluss des Senats vom 20. April 2016 - 3 EN 222/16 - juris).

2. Der Antrag ist aber nicht begründet.

a. Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Ob dies der Fall ist, beurteilt sich in Anlehnung an die Regelung in § 32 BVerfGG (vgl. auch § 26 ThürVerfGHG). An die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm, an deren Vollzug ein erhebliches Allgemeininteresse besteht, ist deshalb ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Insoweit sind die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, ein Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO) aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die aufträten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nur dann als Bestandteil der Folgenabwägung in die Bewertung einzubeziehen, wenn sich schon bei summarischer Prüfung im Anordnungsverfahren mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass ein Normenkontrollantrag unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet ist (st. Rspr. des Senats: vgl. nur Beschluss vom 23. August 2011 - 3 EN 77/11 - LKV 2011, 472 m. w. N.).

Unter Beachtung dieses Prüfungsmaßstabes ergibt sich bei der nur möglichen summarischen Prüfung, dass die Aussicht auf einen Erfolg eines Normenkontrollantrags allenfalls gering ist. Die begehrte einstweilige Anordnung ist auch nicht auf Grund der nach den genannten Maßgaben erforderlichen Folgenabwägung geboten.

b. Bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsbestimmung ist weiterhin vorab anzumerken, dass der aktuelle Erlass infektionsschutzrechtlicher Regelungen angesichts der Abwendung erheblicher Risiken für den Einzelnen und die Gesellschaft und damit einhergehender Gefährdungen existentieller Rechtsgüter wie Leib und Leben einerseits und den damit verbundenen gravierenden Beschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheitsräume bis hin zu deren vorübergehender Außerkraftsetzung andererseits schwierigste Rechts- und Tatsachenfragen aufwirft, die in der fachjuristischen Diskussion kontrovers diskutiert werden (vgl. nur Diskussionen auf <https://verfassungsblog.de/>; Übersicht zu den tagesaktuellen Beiträgen vgl. nur Presseschau auf <https://www.lto.de/recht/presseschau/>) und auch im vorliegenden Verfahren nicht abschließend geklärt werden können.

Ungeachtet dieser zu einem späteren Zeitpunkt in der Rechtsprechung - nicht zuletzt der Verfassungsgerichte - zu klärenden Grundsatzfragen, sprechen durchaus gewichtige Aspekte für eine Rechtmäßigkeit der erlassenen und hier konkret angegriffenen,

bis zum 15. Juli 2020 befristeten Regelung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Personenverkehr und in Geschäften mit Publikumsverkehr (seit 13. Juni 2020: § 6 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung, zuvor: § 6 ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO). Jedenfalls belegen die vom Antragsteller vorgetragene Bedenken deren Rechtswidrigkeit nicht zwingend.

aa. Rechtsgrundlage für die streitige Verordnungsbestimmung ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen; nach § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) wurde diese Verordnungsermächtigung auf das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium übertragen.

Durchgreifende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht. Insoweit nimmt der Senat im Hinblick auf insoweit anderweitig geäußerte Bedenken (Bestimmtheit der Norm, Parlamentsvorbehalt, Zitiergebot) Bezug auf seine bisherige Rechtsprechung (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 -, juris, Rdn. 34 ff., vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris, Rdn. 43 ff. und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris, Rdn. 36 ff.).

bb. Es bestehen gegen den Erlass der Rechtsverordnung - vorbehaltlich einer Prüfung im Hauptsacheverfahren - zunächst keine durchgreifenden formellen Bedenken. Die streitige Rechtsverordnung wurde im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes (ThürVerkG) publiziert, da eine rechtzeitige Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt nicht möglich war. Sie wurde durch Veröffentlichung auf der amtlichen Homepage des Ministeriums bzw. der Landesregierung ersetzt (<https://www.tmasgff.de/covid-19/rechtsgrundlage>; <https://corona.thueringen.de/behoerden/ausgewaehlte-verordnungen#c15825>). Einer solchen Veröffentlichung steht § 9 ThürVerkG nicht entgegen, da hiernach „jede Art der Veröffentlichung“ genügt. Überdies hat der Antragsgegner nach seinen Angaben die unverzügliche

nachträgliche Verkündung im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt veranlasst und alle notwendigen Schritte für ein kurzfristiges Erscheinen eingeleitet.

cc. Auch bestehen nach einer allerdings angesichts des tatsächlichen Umfangs und der rechtlichen Schwierigkeiten der Angelegenheit nur möglichen vorläufigen Einschätzung jedenfalls keine Bedenken gegen die erlassene Verordnung, die eine materielle Rechtswidrigkeit nahelegen.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in §§ 29 bis 31 IfSG genannten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.

Der Anwendungsbereich des § 28 IfSG ist grundsätzlich eröffnet. Eine übertragbare Krankheit mit einer erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Es ist nicht ernstlich streitig, dass derzeit weiterhin - trotz des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von Neuinfektionen seit dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie in Deutschland und in Thüringen im März und April 2020 - eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit festzustellen ist. Dass es sich bei der Coronavirus-Krankheit COVID-19 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG handelt, unterliegt keinem Zweifel. Sie ist im ganzen Bundesgebiet - einschließlich Thüringen - nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts - nachdem die Weltgesundheitsorganisation bereits seit dem 11. März 2020 von einer weltweiten Pandemie ausgeht - verbreitet (vgl. zuletzt Risikobewertung zum 26. Mai 2020: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; zu den aktuellen Fallzahlen:

https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, für Thüringen: <https://corona.thueringen.de/covid-19-bulletin/>).

Die Feststellung einer übertragbaren Krankheit bedingt, dass die zuständige Stelle - sei es die zuständige Behörde im Wege des Erlasses von Verwaltungsakten oder die Landesregierung bzw. die von ihr ermächtigte Stelle im Wege des Erlasses einer Rechtsverordnung - zum Handeln verpflichtet ist. Die Stelle hat lediglich ein Ermessen hinsichtlich der Auswahl der anzuwendenden Schutzmaßnahmen.

Diese Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten können sich auch gegen Dritte richten; die Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern eröffnet zwar den Anwendungsbereich der Norm, begrenzt damit jedoch nicht den Kreis möglicher Adressaten infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris; BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris, Rdn. 26, unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468, S. 27; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 - juris, Rdn. 8). Dies hat der Gesetzgeber durch die Novellierung des § 28 Abs. 1 IfSG durch Gesetz vom 27. März 2020 auch klargestellt, indem er ausdrücklich die zuständige Behörde ermächtigt, notwendige Schutzmaßnahmen auch gegenüber „Personen“ (also nicht nur Personen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG) zu treffen, um sie beispielsweise zu verpflichten, bestimmte Orte nicht zu betreten.

Die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, lässt sich nicht im Vorfeld bestimmen. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige“ Schutzmaßnahmen handeln muss, nämlich Maßnahmen, „soweit“ sie zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit „erforderlich“ sind. Weiterhin betont das Gesetz den zeitlichen Aspekt: Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, „solange“ sie erforderlich sind. Insgesamt sind dem Ermessen damit durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris, Rdn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: BT-Drs. 8/2468, S. 27).

Es bestehen - anders als der Antragsteller vorträgt - durchaus Gründe, anzunehmen, dass die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Personenverkehr und in Geschäften verhältnismäßig ist.

Hierzu im Einzelnen:

Nach der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts in seiner für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung handelt es sich weltweit und in Deutschland - weiterhin - um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle ist (zurzeit) rückläufig. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird derzeit jedoch weiterhin insgesamt als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch. Zwar verläuft die Krankheit COVID-19 in der überwiegenden Zahl mild, die Wahrscheinlichkeit für schwere Krankheitsverläufe nimmt aber mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu. Diese Gefährdung variiert von Region zu Region. Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab und kann örtlich sehr hoch sein, wiewohl sie aktuell in weiten Teilen Deutschlands - so auch in Thüringen - gering ist. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Entwicklungen und wissenschaftliche Erkenntnisse ändern (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 26. Mai 2020). Soweit in den in den früheren Bewertungen als besonderes Gefährdungsmoment angeführt wurde, dass ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens eintreten kann mit der Folge, dass aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Patienten, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen (insbesondere auch die zahlreichen Patienten, die eine Behandlung nicht wegen einer schweren Erkrankung an COVID-19 dringend benötigen), ausreichend versorgt werden können, steht dies im Hinblick auf die zwischenzeitlich ausgebaute intensivmedizinische Versorgung und den milderen Verlauf der Pandemie in Deutschland - auch auf Grund der frühzeitig eingeleiteten Maßnahmen - nicht mehr im Vordergrund.

Nach der dem Senat allein möglichen summarischen Prüfung der vorliegenden sachverständigen Äußerungen (vgl. insbesondere Robert-Koch-Institut s. o.) ist weiterhin

zu schlussfolgern, dass, auch wenn - worauf der Antragsteller zu Recht hinweist - verschiedene Indikatoren zur Risikoeinschätzung wie die Entwicklung der Fallzahlen rückläufig sind sowie auch zum Beispiel der Reproduktionsfaktor im Bereich der gewünschten Marge von unter 1 konstant hält und dies mithin einen Erfolg der bisher eingeleiteten Maßnahmen nahelegt, der erreichte Status fragil ist. Ohne weiterhin wirkende Gegenmaßnahmen sind eine Verbreitung des Corona-Virus und der Anstieg schwerer bis tödlicher Erkrankungen (sowie eine damit möglicherweise einhergehende Überlastung des Gesundheitswesens) immer noch zu befürchten. Ein exponentielles Wachstum der Infektionen mit unmittelbaren, nicht absehbaren Folgen für Gesundheit, Leib und Leben durch vorschnelle Aufhebung der Schutzmaßnahmen gilt es deshalb weiterhin zu vermeiden (vgl. hierzu auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. April 2020 - 13 B 520/20.NE - juris, Rdn. 39 ff.; vgl. im Übrigen zur epidemiologischen Lage: Beschluss des Senats vom 7. Mai 2020 - 3 EN 311/20 - juris). Wie insbesondere einzelne Ereignisse der vergangenen Tage in verschiedenen Teilen Deutschlands (Restaurantbesuch, Gottesdienste, private Feiern u. a.) sowie weltweite Entwicklungen deutlich machen, kann es immer wieder spontan zu erheblichen Infektionsausbrüchen kommen, denen grundsätzlich die Gefahr einer erheblichen Weiterverbreitung des Virus innewohnt. Die Gefahr einer „zweiten Welle“ wird allgemein angenommen.

Davon ausgehend kann sich die Anordnung des Ordnungsgebers, die Verwendung eines Mund-Nasen-Schutzes in bestimmten Situationen des Alltags vorerst weiterhin (nunmehr bis zum 15. Juli 2020) vorzuschreiben, zur Zweckerreichung als verhältnismäßiges Mittel erweisen (vgl. VG Gera, Beschlüsse vom 3. Juni 2020 - 3 E 669/20 Ge - juris und vom 16.04.2020 - 3 E 545/20 Ge - juris; VG Weimar, Beschluss vom 20.05.2020 - 8 E 665/20 We - juris; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 20.05.2020 - 2 KM 384/20 OVG -, juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.05.2020 - 13 B 557/20.NE - Juris Rdn. 88 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.05.2020 - 1 S 1314/20 -, juris; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.05.2020 - 3 MR 14/20 -, juris; OVG Saarland, Beschluss vom 13.05.2020 - 2 B 175/20 -, juris; Bayerischer VGH, Beschluss vom 12.05.2020 - 20 NE 20.1080 -, juris; Hessischer VGH, Beschluss vom 05.05.2020 - 8 B 1153/20.N -, juris).

Es entspricht der fachwissenschaftlichen Erkenntnislage insbesondere des Robert-Koch-Instituts sowie den Ergebnissen, die andere Staaten mit kontaktreduzierenden

Maßnahmen erreicht haben, dass die Grundannahme des Ordnungsgebers zutreffend ist, dass durch eine weitgehende Reduzierung persönlicher physischer Kontakte die Ausbreitung des sich im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragenden neuartigen Corona-Virus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert wird (vgl. Robert-Koch-Institut. https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html; Stand: 1. April 2020). Teil des Gesamtkonzepts des Antragsgegners sind demzufolge vorrangig Maßnahmen zur Kontaktreduzierung und bei - gleichwohl stattfindenden - Kontakten auf einen Mindestabstand von 1,5 Metern zu achten. Lässt sich auch dieser in bestimmten Situationen des Alltagstypischerweise nicht einhalten, hat der Ordnungsgeber - nachrangig zur Gewährung eines Minimalschutzes - in § 6 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung anknüpfend an entsprechende Vorgängerregelungen zur Infektionsvermeidung die Benutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung angeordnet.

Zu deren grundsätzlicher Eignung hat zuletzt des Robert-Koch-Institut ausgeführt (Stand 13.05.2020: https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html) :

Ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zum Schutz vor SARS-CoV-2 sinnvoll?

Um sich selbst und andere vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu schützen, sind Selbstisolierung bei Erkrankung, eine [gute Händehygiene](#), [Einhalten von Husten- und Niesregeln](#) und das Abstandhalten (mindestens 1,5 Meter) die wichtigsten und effektivsten Maßnahmen.

Mehrlagiger medizinischer (chirurgischer) Mund-Nasen-Schutz (MNS) und medizinische Atemschutzmasken, z.B. FFP-Masken, müssen medizinischem und pflegerischem Personal vorbehalten bleiben. Der Schutz des Fachpersonals ist von gesamtgesellschaftlich großem Interesse. FFP-Masken mit Ventil filtern nur die eingeatmete Luft und sind daher nicht für den Fremdschutz ausgelegt. Solche Masken sind für sehr wenige Anwendungsfelder in der Klinik vorgesehen und sollten nicht in der Bevölkerung getragen werden.

Für die Bevölkerung empfiehlt das RKI das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (textile Barriere im Sinne eines MNS) in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum. Das Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung kann ein zusätzlicher Baustein sein, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren – allerdings nur, wenn weiterhin Abstand (mind. 1,5 Meter) von anderen Personen, Husten- und Niesregeln und eine gute Händehygiene eingehalten werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es Personen gibt, die aus medizinischen oder anderen triftigen Gründen keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können.

Menschen, die an einer akuten Atemwegserkrankung leiden, sollen unbedingt zu Hause bleiben und den Kontakt zu anderen meiden. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen jedoch zunehmend, dass Menschen, die mit SARS-CoV-2 infiziert sind, das Virus schon ein bis drei Tage ausscheiden können, bevor sie selbst Symptome entwickeln. Durch eine Mund-Nasen-Bedeckung können infektiöse Tröpfchen,

die man z.B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, abgefangen werden. Das Risiko, eine andere Person durch Husten, Niesen oder Sprechen anzustecken, kann so verringert werden (Fremdschutz). Eine solche Schutzwirkung ist bisher nicht wissenschaftlich belegt, sie erscheint aber plausibel. Hingegen gibt es für einen Eigenschutz keine Hinweise.

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Leben kann dazu beitragen, die Ausbreitung von COVID-19 in der Bevölkerung zu verlangsamen und Risikogruppen vor Infektionen zu schützen. Das gilt insbesondere für Situationen, in denen mehrere Menschen in geschlossenen Räumen zusammentreffen und der Abstand von mindestens 1,5 m zu anderen Personen nicht eingehalten werden kann (z.B. in Geschäften, in öffentlichen Verkehrsmitteln, am Arbeitsplatz). Voraussetzung dafür ist, dass genügend Menschen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen und richtig mit der Mund-Nasen-Bedeckung umgehen: die Bedeckung muss durchgehend eng anliegend über Mund und Nase getragen und bei Durchfeuchtung gewechselt werden; sie darf während des Tragens nicht (auch nicht unbewusst) zu-rechtgezupft werden und auch nicht um den Hals getragen werden.

Eine Übersicht über die verschiedenen Maskenarten, ihre Eigenschaften und Verwendungszweck sowie [Hinweise zur Handhabung und Pflege von Mund-Nasen-Bedeckungen](#) gibt auch das BfArM. Die BZgA stellt ein [Merkblatt für Bürger zum Thema Masken](#) zur Verfügung.

Siehe auch „[Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19](#)“, Epid Bull 19/2020.

Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat nach ursprünglich kritischer Einstellung ihren Standpunkt zur Maskenpflicht geändert und empfiehlt diese bei sachgemäßer Anwendung in Situationen, in denen die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-and-masks>; s. auch: <https://www.dw.com/de/who-%C3%A4ndert-ihren-masken-standpunkt/a-53703467>).

An der grundsätzlichen Eignung der Mund-Nasen-Bedeckung, in nicht anders abwendbaren alltäglichen Nähekontakten, jedenfalls für einen minimalen Ansteckungsschutz für andere zu bieten, wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Regelung des § 6 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung, wie der Antragsteller meint, zu unbestimmt sei. Dem folgt der Senat nicht.

Aufgrund der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm ist ein Normgeber grundsätzlich gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Damit wird gewährleistet, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Die Notwendigkeit der Auslegung einer Bestimmung nimmt ihr aber noch nicht die Bestimmtheit, die der Rechtsstaat von einer Norm fordert. Dem Be-

stimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn Auslegungsschwierigkeiten mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (vgl. BVerfGE 17, 67 [82]; BVerfGE 83, 130 [145]; ThürOVG, Urteil vom 27. Mai 2003 - 2 KO 503/02 -, juris Rdn. 50 und Beschluss vom 12. Juli 2002 -4 ZEO 243/00 -).

Ausgehend davon ist die streitgegenständliche Bestimmung hinreichend bestimmt. Die Anforderungen an die Dichte der Mund-Nasen-Bedeckung ergeben sich ohne weiteres aus deren Funktion, einen Austritt und Verbreitung von infektiösen Tröpfchen in die unmittelbare Umgebung der die Maske tragenden Person zu reduzieren. Die Maske muss daher eine Beschaffenheit aufweisen, die dies weitgehend ermöglicht, wobei der Ordnungsgeber, wie die Regelung in § 6 Abs. 4 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung erkennen lässt, dies nicht streng im Sinne einer vollständigen Verhinderung auszulegen ist, sondern jede grundhaft geeignete Bedeckung ausreichen lässt.

Die Eignung der Maßnahme wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Personal der Verkehrsbetriebe und die Mitarbeiter in den Geschäften von der Verpflichtung freigestellt sind. Zwar eröffnet sich dadurch eine potentielle Infektionsquelle, jedoch ist dieser Personenkreis regelmäßig durch betriebsinterne Vorgaben an besondere Infektionsschutzkonzepte gebunden (die wiederum eine Maskenpflicht, jedenfalls Abstandsgebote und die Anbringung von physischen Schutzvorkehrungen beinhalten können). Grundsätzlich hat der Ordnungsgeber bei dieser Differenzierung auch offenbar zu Grunde gelegt, dass den Beschäftigten ein möglicherweise stundenlanges Tragen der Maske bei fortdauernder Tätigkeit weniger zumutbar ist, als Kunden der Verkehrsbetriebe und Geschäfte, die regelmäßig der Belastung nur zeitlich befristet unterliegen. Im Übrigen betont das Robert-Koch-Institut, wie oben angeführt, dass eine überwiegende Benutzung der Masken zur Zweckerreichung geeignet ist, also keine vollständige Verpflichtung zwingend vorzugeben ist.

Soweit der Antragsteller zum Beleg einer fehlenden Eignung der Mund-Nasen-Bedeckung auf mögliche gesundheitsschädigende Aspekte hinweist, bleiben diese Aussagen viel zu unbestimmt (vgl. im Übrigen hierzu eingehend: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.05.2020 - 13 B 557/20.NE - Juris Rdn. 96 ff. m. w. N.). Im Übrigen sieht die Verordnung in § 6 Abs. 3 notwendige Ausnahmen von der Verpflichtung bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen vor.

Insgesamt sieht der Senat die Eignung der Maßnahme durch erste vorveröffentlichte Studien bestätigt, dass diese in der Stadt Jena schon frühzeitig angeordnete Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine gewichtige Ursache für das dortige vergleichsweise günstige Infektionsgeschehen war (hierzu: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/113598/COVID-19-Jena-hat-durch-fruehe-Maskenpflicht-viele-Infektionen-vermieden>, hierin auch Link zur Studie als pdf-Dokument).

Es ist auch nicht erkennbar, dass von vornherein andere weniger einschneidende Maßnahmen zu ergreifen sind.

Im Hinblick auf das gewählte Mittel ist dabei, solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, der zuständigen Stelle - hier dem Verordnungsgeber - ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (vgl. zuletzt im infektionsschutzrechtlichen Zusammenhang: BVerfG, Beschlüsse vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 - juris und vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 - juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris; BayVGh, Beschlüsse vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 - juris, Rdn. 60 und - 20 CS 20.611 - juris, Rdn. 22; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 - juris, Rdn. 10). Dem liegen auch notwendigerweise Pauschalierungen, Verallgemeinerungen und Generalisierungen inne.

Dem Verordnungsgeber kommt in diesem Rahmen eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit er an den Einschränkungen festhält. Er hat für die Dauer der Gültigkeit der Verordnung fortlaufend zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung der Verbote noch erforderlich und angemessen ist, wobei die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Beschränkungen gelten (OVG Saarland, Beschluss vom 28. April 2020 - 2 B 151/20 - juris, Rdn. 20). Sollten einzelne Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris; vgl. so auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris).

Auch unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe liegt es nicht nahe, anzunehmen, dass gleich wirksame und effektive Maßnahmen zur gewollten Gefahrvermeidung, nämlich im unvermeidlichen Bereich naher Kontakte die Gefahr einer Infektion durch die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu reduzieren, zur Verfügung stehen. Solche Maßnahmen - bis auf den Verzicht auf diese Maßnahme - werden vom Antragsteller auch nicht benannt. Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen, wie die strikte Durchsetzung der bestehenden Abstands- und sonstigen Hygieneregeln, drängen sich jedenfalls nicht in der Weise auf, dass allein diese in Frage kommen.

Mildere Maßnahmen drängen sich hier auch nicht im Hinblick auf das Infektionsgeschehen auf, das zwar erkennbar abgeflacht ist, jedoch noch nicht - wie ausgeführt - beseitigt oder zu vernachlässigen ist; mit neuen Infektionsausbrüchen ist aktuell noch jederzeit und überall zu rechnen, wie dies aktuelle Nachrichten auch für Thüringen belegen. Durch die zeitliche Befristung der Maßnahmen kommt der Verordnungsgeber auch seiner Verpflichtung nach, fortwährend die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Dass die derzeitige Befristung ungenügend ist, erschließt sich dem Senat nicht.

Nach der summarischen Prüfung drängt sich auch nicht auf, dass die Regelung unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung unangemessen ist. Der beabsichtigte Verordnungszweck steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der gesamten Bevölkerung. Dieses Recht wird jedoch nicht unbeschränkt gewährt, sondern unterliegt einem Gesetzesvorbehalt und tritt hier im Ergebnis gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zurück. Die Einschränkungen sind vorübergehend hinzunehmen im Hinblick auf die Durchsetzung überragend gewichtiger Gemeinwohlbelange. Hierbei ist neben der zeitlichen Befristung der Maßnahme insbesondere zu berücksichtigen, dass das Gebot nur in kurzen Zeiträumen und nur in bestimmten Alltagssituationen gilt sowie im Hinblick auf gesundheitliche Bedenken umfassende Ausnahmen vorsieht.

c. Umstände, die es trotz der eher geringen Prozessaussichten gebieten könnten, die einstweilige Anordnung im Rahmen der Folgenabwägung zu erlassen, sind weder durch den Vortrag des Antragstellers noch ansonsten erkennbar.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erweise sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wäre zwar der Antragsteller - vorübergehend - in seinen (Grund)Rechten beeinträchtigt. Eine dauerhafte und grundlegende Infragestellung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes wäre damit jedoch nicht verbunden, zumal - wie angezeigt - die Beeinträchtigungen nur zeitlich und sachlich sehr begrenzt wirken und substantielle Ausnahmen bestehen.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erweise sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine - trotz des Rückgangs der Fallzahlen weiterhin bestehende konkrete wie auch durch die Einzelvorkommnisse in den vergangenen Tagen in Deutschland und der Welt belegte - nicht unwahrscheinliche Risiko- und Gefährdungslage ein. Auch nur eine vorläufige Außervollzugsetzung kann eine Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründen.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Eine Halbierung ist wegen der faktischen Vorwegnahme der Hauptsache nicht angezeigt.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Groschek